



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.7.2012
SWD(2012) 203 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag der Kommission für eine VERORDNUNG des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Auflagen für die Befischung von Tiefseebeständen im Nordostatlantik und Vorschriften für den Fischfang in internationalen Gewässern des Nordostatlantiks und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2347/2002 vom 16. Dezember 2002

{COM(2012) 371 final}
{SWD(2012) 202 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag der Kommission für eine VERORDNUNG des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Auflagen für die Befischung von Tiefseebeständen im Nordostatlantik und Vorschriften für den Fischfang in internationalen Gewässern des Nordostatlantiks und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2347/2002 vom 16. Dezember 2002

Einleitung

Seit 2002 gilt in der Europäischen Union eine besondere Zugangsregelung (Verordnung (EG) Nr. 2347/2002) für Fischereifahrzeuge in der Tiefseefischerei, die sich aus vier Elementen zusammensetzt: Kapazitätsbeschränkung, Datenerhebung, Steuerung des Fischereiaufwands und Überwachung. Diese Zugangsregelung wird regelmäßig überprüft. Die Überprüfung begann 2007 mit einer Mitteilung der Kommission. Hauptphase der Konsultation waren die Jahre 2009 und 2010.

Die Überarbeitung der Zugangsregelung geht von bestimmten Prämissen im Zuge der GFP-Reform aus. Ein Legislativvorschlag zur Änderung der Zugangsregelung ist für das erste Halbjahr 2011 geplant.

Problemstellung

Die Tiefseefischerei im Nordostatlantik wird zum Teil von traditionellen Küstenflotten betrieben (Portugal, Spanien), zum Teil von großen nomadischen Trawlern (Frankreich, Spanien). Ihre Fänge machen nur 1 % der Anlandungen aus dem Nordostatlantik aus.

Die Tiefseefischerei unterliegt erst seit 2003 einer Steuerung der Fangmöglichkeiten (zulässige Gesamtfangmengen, höchstzulässiger Fischereiaufwand). Vorher war sie weitgehend unreguliert und wies die typischen Symptome einer „Jagd auf Fisch“ auf, die eine Dezimierung der Bestände zur Folge hat. Aufgrund der besonderen Gefährdung von Tiefseearten durch Fischfang kann ein Bestand innerhalb kurzer Zeit dezimiert werden und sich nur sehr langsam oder auch gar nicht wieder erholen. Der biologische Zustand der Bestände ist weitgehend unbekannt. Einige gelten als dezimiert; die Fischerei ist im Allgemeinen nicht nachhaltig. Die Fangmöglichkeiten gehen zurück.

Die Probleme lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Hauptprobleme:

- Die große Gefährdung dieser Bestände durch Fischfang; einige halten einen Befischungsdruck nur über einen längeren Zeitraum aus, was wirtschaftlich unrentabel ist;
- Fischfang mit Grundschleppnetzen zerstört einmalige benthische Lebensräume (empfindliche Meeresökosysteme), die die Hauptquelle für biologische Vielfalt in

der Tiefsee sind, oder droht, diese Lebensräume zu zerstören. Welche Zerstörung bereits stattgefunden hat, ist unbekannt;

- Fischfang mit Schleppnetzen auf Tiefseearten führt zu mittleren bis hohen Raten unerwünschter Beifänge an Tiefseearten;
- es lässt sich nur sehr schwer anhand wissenschaftlicher Daten feststellen, welches Maß der Befischung nachhaltig wäre.

Mängel der derzeitigen Regelung:

- Die betroffenen Fangflotten sind zu groß und die Erfassung zu starr (mangelnde Effizienz aufgrund einer nicht zielgenauen Regelung);
- mit Verabschiedung der neuen Kontrollverordnung¹ sind Teile der Regelung überflüssig geworden, und es gibt keine klare Verbindung zu den Kontrollanforderungen (mangelnde Kohärenz);
- die getrennte Datenerhebung ist für wissenschaftliche Beratungsgremien wenig hilfreich, erfordert aber einen großen Verwaltungsaufwand (mangelnde Effizienz und mangelnde Abstimmung auf die Rahmenregelung zur Datenerhebung).

Ziele

Allgemeines Ziel

Allgemeines Ziel des Vorschlags ist es, eine nachhaltige Nutzung der Tiefseebestände im Umfang des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) zu gewährleisten und die Umweltfolgen so weit wie möglich zu begrenzen. Solange Datensituation und Methodik keine MSY-gestützte Bewirtschaftung erlauben, müssen die Fischereien nach dem Vorsorgeansatz reguliert werden.

Spezifische Ziele

- Einhaltung wissenschaftlicher Empfehlungen über vorsorgliche Fangmengen; Förderung des Aufbaus einer MSY-Bewirtschaftung der Bestände, für die es bisher kaum Daten gibt;
- Einschränkung der Auswirkungen von Grundfanggeräten auf den Meeresboden, damit empfindliche Meeresökosysteme nicht zerstört werden;
- Einschränkung der Mengen unerwünschter Fänge;
- Gewähr, dass alle zur Verbesserung wissenschaftlicher Gutachten erforderlichen Daten gesammelt werden;
- gezielte Ausrichtung der Bestimmungen auf die Metiers, die Tiefseearten als Zielarten befischen, und Anpassung der Metier-Definition an sich entwickelnde wissenschaftliche Gutachten und Flottenverhalten;
- Anpassung der Zugangsregelung an die Kontrollverordnung;
- Anpassung der spezifischen Datenerhebung an die allgemeinen Standards und Gewährleistung des Follow-ups.

Optionen

Fünf Optionen wurden für diese Initiative geprüft. Beibehaltung des Status quo, ein Verbot jeglicher Tiefseefischerei und die Regulierung ausschließlich über technische Maßnahmen schieden aufgrund ihrer beträchtlichen Nachteile aus. Übrig blieben zwei Optionen:

¹ Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

Option 3 – Verbot von besonders zerstörerischem Fanggerät für das Tiefsee-Ökosystem

Die Fanggeräte, die die größten Umweltprobleme bereiten, nämlich Grundschleppnetze und Stellnetze², werden für die Tiefseefischerei verboten. Entweder wird den Fangflotten, die Tiefseearten gezielt befischen dürfen, der Einsatz dieser Geräte ganz untersagt, oder es wird verboten, diese Geräte in größeren als einer bestimmten Tiefe einzusetzen. Die übrigen Probleme der Tiefseefischerei und der Zugangsregelung ließen sich durch Anpassungen der bestehenden Vorschriften lösen: Keine Fangmöglichkeiten in größerem Umfang als nach dem Vorsorgeansatz empfohlen; Sondierung von MSY-Regeln; Datenerhebungsaufgaben für die Tiefseefischerei als Teil der bestehenden Rahmenregelung über die Datenerhebung sowie Befugnis der Kommission, die Fischerei zu schließen, wenn keine Daten gesammelt werden; keine getrennten Aufwandsmeldungen mehr; Unterscheidung zwischen Beifängen und gezielter Fischerei bei der Bewirtschaftung und Befugnis der Kommission, die Liste der einschlägigen Arten und Fangmengengrenzen entsprechend festzulegen; Streichung überflüssiger Kontrollbestimmungen und Festlegung verstärkter Kontrollvorschriften im Sinne der Kontrollverordnung (Äquivalent zur Überwachung bei mehrjährigen Bewirtschaftungsplänen).

Option 4 – Zugang nach Maßgabe internationaler Bewirtschaftungsvorgaben für die Hohe See

Eine vierte Option hätte sich auf die Bewirtschaftungsanforderungen der UNO/FAO für den Grundfischfang auf Hoher See gestützt. Dies würde folgende Neuerungen bedeuten: Folgenabschätzungen vor Aufnahme des Grundfischfangs; Feststellung, wo es empfindliche Meeresökosysteme gibt oder geben könnte; Verhaltensprotokolle für den Fall einer Berührung mit solchen Ökosystemen. Die Einschränkung der Rückwürfe allerdings ist nicht Gegenstand dieser Anforderungen, und Schiffe würden bei Option 4 vermutlich entweder verpflichtet, ihre Rückwürfe drastisch einzuschränken, oder es würde eine obligatorische Regelung im Rahmen einer regionalen Steuerung des Fischereiaufwands angestrebt, bei der alle Fänge an Bord behalten werden müssen. Die übrigen Probleme würden ebenso gelöst wie bei Option 3.

Folgenabschätzung für die berücksichtigten Optionen

Die beiden Optionen, die in Betracht kamen, wurden unter den Aspekten Verwirklichung der politischen Ziele, Effizienz und Kohärenz miteinander verglichen:

Ergebnisse

Für die spezifischen Ziele a, d, e, g und h schlagen beide Optionen dieselben Lösungen vor und können daher gemeinsam beurteilt werden:

a) (Einhaltung der wissenschaftlichen Empfehlungen vorsorglicher Fangmengen; Förderung des Aufbaus einer MSY-Bewirtschaftung für diese Bestände, für die es wenig Daten gibt): Indem im Mitentscheidungsverfahren vorgegeben wird, dass die wiederkehrenden Beschlüsse zur Aufteilung der Fangmöglichkeiten nicht über die Empfehlungen hinausgehen dürfen, die wissenschaftlich auf der Grundlage des Vorsorgeansatzes für Fangmengen oder Fischereiaufwand abgegeben wurden, wird sichergestellt, dass die wissenschaftlichen Gutachten über eine vorsorgliche Bewirtschaftung befolgt werden. Da diese Vorschrift nur

² Aufgrund der großen Mengen an unerwünschten Fängen und verloren gegangenem Gerät, in dem sich Fische weiter verfangen, gelten für Stellnetze bereits technische Übergangsmaßnahmen, die dazu geführt haben, dass dieses Gerät für den Fang von Tiefseearten praktisch nicht mehr eingesetzt wird.

den Vorsorgeansatz betrifft, schließt sie künftige, wissenschaftlich auf den MSY-gestützte Befischungsregeln und die Beachtung dieser Regeln bei den wiederkehrenden Beschlüssen über die Aufteilung der Fangmöglichkeiten nicht aus.

d) + h) (Gewähr, dass die zur Verbesserung der wissenschaftlichen Gutachten erforderlichen Daten gesammelt werden; Anpassung der spezifischen Datenerhebung an die allgemeinen Anforderungen und Gewähr des Follow-ups): Durch Ausweitung der allgemeinen Anforderungen an die Datenerhebung auf Fangtiefe, VMS-Position und Logbucheintragungen für jeden Hol würde sichergestellt, dass die von Wissenschaftlern für notwendig erachteten zusätzlichen Daten erhoben werden. Durch Verknüpfung dieser Datenerhebung mit den jetzigen Meldeauflagen (VMS-Position, elektronische Logbuchmeldungen) kann der Verwaltungsaufwand für die Fangunternehmen auf ein Minimum begrenzt werden. Durch Einbeziehung der Datenerhebung zum Tiefseemetier in die Anforderungen an die allgemeine Datenerhebung wird sichergestellt, dass die gesammelten Daten den geläufigen statistischen Validierungsanforderungen genügen und ein Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten möglich ist. Die Verpflichtung zu Probenahmen für ein genau definiertes Tiefseemetier ist notwendig, um zu verhindern, dass die biologischen Daten aus der gewerblichen Fischerei in größeren, weniger eingegrenzten Metiers untergehen. Diese Verpflichtung könnte in eine überarbeitete Verordnung zur Datenerhebung (2012) aufgenommen werden, wenn beschlossen werden sollte, metierbezogene Anforderungen zu erlassen.

e) (Vorschriften gezielt für Metiers mit Tiefseearten als Zielart und Anpassung der Metier-Definition an immer genauere wissenschaftliche Gutachten und an das Flottenverhalten): Durch Definition eines Tiefseemetiers (10 % Tiefsee-Fänge pro Fangtag) lassen sich die spezifischen Fanggenehmigungen aufteilen in einerseits eine Genehmigung für Schiffe, die Tiefseearten gezielt befischen, und andererseits eine Genehmigung für Schiffe, die lediglich Beifänge an Tiefseearten tätigen. Allen Schiffen gemeinsam wäre die Begrenzung der Fangkapazität und die Vorschrift der Anlandung in bezeichneten Häfen, doch die übrigen Auflagen und Vorschriften der Zugangsregelung würden nur für die Schiffe gelten, die gezielt Tiefseearten befischen, wodurch ein Mangel der jetzigen Regelung berichtigt würde. Die Kommission wäre ermächtigt, die Liste der Tiefseearten und die Metier-Definition zu ändern oder im Sinne wissenschaftlicher Empfehlungen und regionaler Fischereimuster zu ergänzen, was eine fortlaufende Anpassung der Regelung an die fischereiliche Wirklichkeit und wachsende wissenschaftliche Erkenntnisse ermöglicht.

g) (Anpassung der Zugangsregelung an die Kontrollverordnung): Die neue Kontrollverordnung enthält einige Vorschriften, die so oder ähnlich in der jetzigen Zugangsregelung existieren. Hier ist eine Angleichung durch simple Streichung möglich. Außerdem könnte die Zugangsregelung über das Instrument der Kontrollverordnung, eine Fischerei bei Nichteinhaltung wesentlicher Erhaltungsvorschriften zu schließen, gestärkt und in diesem Sinne vorgeschrieben werden, dass die Datenerhebungspflichten im besonderen Fall der Tiefseearten als wesentliche Erhaltungsmaßnahme anzusehen sind.

Was den Schutz besonders empfindlicher Ökosysteme anbelangt (Ziel b), so erscheint das Verbot von Grundschleppnetzen (Option 3) in der gezielten Fischerei wirksamer zu sein als die Umsetzung der Auflagen für die Hohe See in diesem Zusammenhang (vorherige Folgenabschätzung, Protokolle, Abklärung, wo solche Ökosysteme vorkommen). Grundschleppnetze würden über Tiefseeegründen nicht länger eingesetzt, unabhängig von den Ergebnissen einer Risikobewertung. Bei einer Risikobewertung nach internationalen

Standards spielt der Faktor „Ausmaß früherer Präsenz“ eine wichtige Rolle, was Qualifikationsprobleme aufwerfen würde³.

Auch für die Einschränkung unerwünschter Fänge (Ziel c) wird Option 3 als effizienter angesehen. Der Einsatz von zerstörerischem Fanggerät in diesen Fischereien wird schlicht verboten, während Option 4 ständig mehr Auflagen für den Einsatz von Grundfanggerät entwickelt. Option 4 erschwert somit den Einsatz von Grundfanggerät deutlich, so dass er sich wirtschaftlich kaum mehr lohnt, während Option 3 die Betreiber zwingt, weniger zerstörerisches Gerät einzusetzen. Ein weiterer Nachteil von Option 4 ist, dass zusätzliche Maßnahmen eingeführt und überwacht werden müssen, die Fischereiverwaltungen aber aufgrund der erforderlichen Haushaltsdisziplin Ausgabenkürzungen vornehmen und ihre Kontrollen deshalb auf die wirtschaftlich wichtigen Fischereien konzentrieren müssen. Option 3 wird auch deshalb als wirksamer angesehen, weil zum Schutz von Arten, die durch Fischfang besonders gefährdet sind, besonders restriktiv vorgegangen wird. Der Ökosystemansatz im Fischereimanagement, der in der aktuellen GFP bereits angemessen berücksichtigt wird, wird auf Fischereien angewendet, die in den empfindlichsten Ökosystemen operieren. Im Rahmen von Option 4 sollen eher regionale Fischereiaufwandsgrenzen festgesetzt werden als Zielvorgaben für die Einschränkung der Rückwürfe, was positiven wissenschaftlichen Gutachten über den Nutzen einer Steuerung des Fischereiaufwands in Tiefseefischereien entspricht.

Innerhalb der wirksameren Option wird der Entscheidung, das Verbot über eine entsprechende Einschränkung der Fanggenehmigungen umzusetzen, der Vorzug gegenüber der Möglichkeit gegeben, den Einsatz der Geräte in bestimmten Tiefen zu verbieten. Hierfür gibt es drei Gründe: Zum einen müsste bei einer räumlichen Beschränkung die Tiefe, in denen die Geräte eingesetzt werden, kontrolliert werden, und ein solches Kontrollinstrument ist derzeit nicht verfügbar. Außerdem wären für die Festsetzung der Tiefen wissenschaftliche Gutachten über das örtliche Vorkommen von Tiefseearten erforderlich, da diese in sehr unterschiedlichen Tiefenbereichen leben. Und drittens schließlich überschneidet sich der Verteilungsbereich von Tiefseearten mit dem Verteilungsbereich anderer Arten über dem unteren Teil des Kontinentalschelfs; ein Tiefen-Kriterium würde damit auch Fischereien einschränken, die von dieser Maßnahme eigentlich nicht betroffen sind. Die Unteroption „Fanggenehmigung“ dagegen würde auf die Fangzusammensetzung während der Fangreise Bezug nehmen, und Angaben zur Fangzusammensetzung werden künftig im Rahmen der Verpflichtung zu elektronischen Logbuchmeldungen zuverlässiger zur Verfügung stehen.

³ Siehe Mitteilung KOM(2010) 651, S. 6.

Wirksamkeit

In Bezug auf die Wirksamkeit schneidet Option 3 besser ab als Option 4. Der Einsatz von zerstörerischem Fanggerät in diesen Fischereien wird schlicht verboten, während Option 4 ständig mehr Auflagen für den Einsatz von Grundfangerät entwickelt. Option 4 erschwert somit den Einsatz von Grundfangerät deutlich, so dass er sich wirtschaftlich kaum mehr lohnt, während Option 3 die Betreiber zwingt, weniger zerstörerisches Gerät einzusetzen. Ein weiterer Nachteil von Option 4 ist, dass zusätzliche Maßnahmen eingeführt und überwacht werden müssen, die Fischereiverwaltungen aber aufgrund der erforderlichen Haushaltsdisziplin Ausgabenkürzungen vornehmen und ihre Kontrollen deshalb auf die wirtschaftlich wichtigen Fischereien konzentrieren müssen.

Bei der Umsetzung von Option 3 wird die räumliche Begrenzung als weniger wirksam eingeschätzt, da sie zusätzliche Kontrollen der Fangtiefe erfordert, die nationalen Verwaltungen derzeit aber stark in Anspruch genommen sind, um die neue Kontrollverordnung durchzuführen.

Kohärenz

In Bezug auf Kohärenz wird Option 3 gegenüber Option 4 bevorzugt. Zum einen ist das Verbot zerstörerischer Fanggeräte bereits gängige Politik. Dem Rückwurfverbot, das im Rahmen der GFP-Reform vorgesehen ist, gingen Entscheidungen voraus, den Einsatz von Fanggeräten nach und nach zu beenden, bei denen große Mengen an Rückwürfen von Arten anfallen, die durch Fischfang besonders gefährdet sind. Der Ökosystem-Ansatz im Fischereimanagement wird bereits in der jetzigen GFP vertreten und findet Anwendung bei Fischereien, die in besonders empfindlichen Ökosystemen operieren. Die Entscheidung, weniger im Detail zu regeln, deckt sich mit den Bemühen der Reform um Vereinfachung. Und der Ansatz der GFP-Reform, die Bewirtschaftung stärker zu regionalisieren, könnte übernommen werden, indem die Möglichkeit einer regionalen Steuerung des Fischereiaufwands für die Fanggeräte geschaffen wird, die in der Fischerei weiterhin eingesetzt werden dürfen..

Andererseits deckt sich die Option, die Standards für die Hohe See einzuführen, mit bestehenden Maßnahmen zum Schutz derselben Arten, wenngleich in einem anderen wirtschaftlichen/Flottenkontext⁴. Zwei Überlegungen haben dazu geführt, diese Option trotzdem abzulehnen: 1. In EU-Gewässern werden empfindliche Meeresökosysteme auch über den Ausbau von NATURA 2000-Gebieten im Rahmen der FFH-Richtlinie geschützt. Im Zuge der GFP-Reform wird ein Verfahren eingeführt, auch Fischereien in diese Erhaltungsmaßnahmen einzubeziehen. Dieser Ansatz geht davon aus, eine Positivliste einmaliger Biodiversitätsgemeinschaften zu erstellen, die direkt geschützt werden, während der internationale Ansatz sich auf den Gedanken von Risikobegrenzung und Vermeidungsstrategien gründet. Die beiden Konzepte sind nicht unvereinbar, könnten aber Doppelarbeit mit sich bringen. 2. Die Einführung zusätzlicher Verwaltungsanforderungen an die Fischerei ohne Ergebnisgarantie widerspricht dem Bemühen der GFP-Reform um Vereinfachung.

⁴ Lange Reisen in Gewässer der Hohen See können nur große kapitalintensive Schiffe unternehmen, während in tiefen Küstengewässern wie in Portugal die Fischerei von einer großen Zahl von kleinen handwerklichen Booten ausgeübt wird.

Monitoring und Evaluierung

Zur Überwachung der Fortschritte könnten für die einzelnen Politikfelder folgende Indikatoren herangezogen werden:

Politikbereich	Möglicher Fortschrittsindikator	Datensammlung / Evaluierungsmethode
Nachhaltig festgesetzte Fangmöglichkeiten	Anzahl Bestände, die nach den Vorsorge-Empfehlungen des ICES/STECF bewirtschaftet werden; Anzahl Bestände, für die MSY-Vorgaben sondiert werden	Kommissionsdienststelle
Rückwurfreduzierung	Entwicklung von Rückwürfen in Tiefseemetiers	Technische Berichte des STECF auf der Grundlage erhobener Daten im Rahmen der Zugangsregelung und der Datenerhebungs-Rahmenregelung
Schutz empfindlicher Meeresökosysteme	Endgültige Einstellung der Tiefseefischerei mit Grundschleppnetzen am Ende des Übergangszeitraums. Verlagerung betroffener Grundtrawler in flachere Gewässer	Überwachung der Fanggenehmigungen der Mitgliedstaaten; Mitgliedstaaten werten VMS-Daten und gemeldete Fangzusammensetzungen der betreffenden Schiffe aus
Anpassung von Datensammlung und -übertragung an wissenschaftliche Erfordernisse und die allgemeine Datenerhebungspolitik	Zahlenmäßiger Rückgang der Fischbestände, für die nach Angaben der ICES-Arbeitsgruppe zu Tiefseearten keine kommerziellen Fischereidaten vorliegen	ICES-Gutachten